Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 1999–2000

25 294 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheidsorganen

Nr. 10 BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 november 1999

Bijgaand treft U aan het advies van de Raad van State betreffende de strafrechtelijke immuniteit van de Staat, de bijbehorende adviesaanvraag alsmede het nader rapport. De adviesaanvraag signaleert, dat het arrest van de Hoge Raad van 6 januari 1998 (Pikmeer II) een verschil tussen de Staat en andere overheden creëert. De Staat – centrale overheid – heeft strafrechtelijke immuniteit, waar deze sinds Pikmeer II voor andere overheden is beperkt. Aangegeven wordt, dat het handhaven van de immuniteit van de Staat wel onbevredigend wordt geacht, te meer omdat sinds het genoemde arrest lagere overheden voor strafbare gedragingen veelal wel strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Daarom is een viertal vragen aan de Raad voorgelegd, waarvan de eerste de centrale vraagstelling behelst: Welke staatsrechtelijke gezichtspunten zijn van belang voor de afweging om de strafrechtelijke immuniteit van de Staat te handhaven dan wel te komen tot invoering van (een bepaalde modaliteit van) strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat?

De Raad van State komt, een ruim begrip Staat tot uitgangspunt kiezend, tot de slotsom dat uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van openbare lichamen geen overweging verdient. De Raad is van oordeel dat het gewenst is om te komen tot wetgeving waarin de immuniteit uitdrukkelijk wordt geregeld voor het hele overheidsoptreden. Uitgangspunt zou daarbij volgens de Raad dienen te zijn dat het handelen van openbare lichamen is uitgesloten van strafvervolging.

De argumentatie van de Raad, voor zover deze specifiek de strafrechtelijke immuniteit van de Staat in enge zin – de centrale overheid – betreft, deel ik. De specifieke positie van de Staat brengt naar mijn mening inderdaad de wenselijkheid van algehele immuniteit van strafvervolging met zich mee. Hiervoor pleit vooral het aspect van – wat door de Raad van State wordt aangeduid als – de eenheid van de regering. Strafvervolging impliceert de betrokkenheid van de Minister van Justitie. Het erkennen van de mogelijkheid van vervolging van de Staat zou de positie van de Minister van Justitie als lid van de regering aanmerkelijk compliceren. Enerzijds ligt het, zo kan met de Raad worden geoordeeld, niet voor de hand de ministerraad te betrekken bij beslissingen inzake de vervolging

KST42014
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 1999

van de Staat; anderzijds schept een autonome verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie bijzondere staatsrechtelijke problemen. De Raad vestigt er terecht de aandacht op dat ook toetsing en beoordeling van het vervolgingsbeleid in deze door de Staten-Generaal vraagtekens oproept. De eenheid van het regeringsbeleid kan bij deze toetsing moeilijk een ijkpunt vormen. Met de Raad van State meen ik voorts dat de gesignaleerde bezwaren onvoldoende kunnen worden ondervangen door bijzondere procedurele voorzieningen.

Een tweede argument voor strafrechtelijke immuniteit van de Staat is gelegen in de specifieke problemen die de identiteit van vervolgde, beoordelaar en bestrafte met name op het terrein van de sanctionering met zich brengt. Eventueel aan de Staat op te leggen boetes zouden worden betaald uit en ten goede komen aan de Rijksbegroting. Een daadwerkelijke vermogensoverdracht aan een andere rechtspersoon vindt derhalve niet plaats. Dat geeft deze vermogenssanctie een wat onwerkelijk, enigszins symbolisch karakter; zulks doet afbreuk aan haar geschiktheid als middel om maatschappelijke afkeuring tot uitdrukking te brengen.

Voorts is de ministeriële verantwoordelijkheid een belangrijke ratio voor strafrechtelijke immuniteit. De politieke controle en de met bijzondere waarborgen omklede procedure voor de vervolging van ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten via de PG bij de Hoge Raad zijn in dit opzicht passende correctie-mechanismen.

Voor het overige ben ik van oordeel dat de rechtsgelijkheid met zich meebrengt dat strafbare feiten, begaan door overheden in beginsel beoordeeld moeten kunnen worden door de strafrechter. Het gaat hierbij met name om de rechtsgelijkheid tussen private en publieke rechtspersonen, en tussen de natuurlijke personen die met deze rechtspersonen verbonden zijn. Ik refereer in dit opzicht aan het tweede Pikmeer-arrest, waarin de Hoge Raad voor het uitgangspunt van de rechtsgelijkheid een belangrijke plaats inruimt. In dit oordeel ligt één uitzondering welhaast besloten: waar bij het begaan van strafbare feiten door openbare lichamen de rechtsgelijkheid ten opzichte van particulieren en private rechtspersonen niet in het geding kan zijn, ligt ook strafrechtelijke oordeelsvorming niet in de rede. Voor dergelijke strafbare feiten dient aan openbare lichamen immuniteit toe te komen.

Ik veronderstel overigens dat openbare lichamen niet veelvuldig strafrechtelijk aansprakelijk zullen zijn. Deze veronderstelling is gestoeld op het vertrouwen dat openbare lichamen in het algemeen nauwgezet en binnen de grenzen van de wet de aan hen toevertrouwde taken plegen te behartigen. Verder dient het benutten van de bestaande politieke en bestuurlijke controlemechanismen ook hier voorop te staan.

Het voorgaande doet de vraag rijzen hoe de effecten die de strafrechtelijke immuniteit van de Staat – in enge zin – heeft, kunnen worden ondervangen. De Raad van State merkt hierover op dat in geval van mogelijk strafbaar handelen de vervolging niet tegen het betrokken openbare lichaam wordt ingesteld, maar tegen de betrokken ambtsdragers of ambtenaren. Ook hier wordt vanuit de invalshoek van de rechtsgelijkheid naar mijn mening meer recht gedaan aan de maatschappelijke werkelijkheid. Er zijn gedragingen die in het maatschappelijk verkeer eerst en vooral als door de rechtspersoon gepleegde strafbare feiten worden gezien, ook al impliceren zij het (veelal gezamenlijke) tekortschieten van natuurlijke personen. Het negeren van deze maatschappelijke realiteit zou ertoe leiden dat strafrechtelijke risico's die bij private rechtspersonen door de rechtspersoon worden gedragen, bij publiekrechtelijke rechtspersonen op ambtenaren en ambtsdragers worden afgewenteld. Dat zou op gespannen voet staan met het beginsel van de rechtsgelijkheid.

De aandacht zal niet zozeer moeten uitgaan naar vergroting van strafrechtelijke aansprakelijkheid van ofwel de Staat (in enge zin) ofwel haar

dienaren, maar naar het bevorderen van een anderszins adequate reactie op het strafbare feit. Die reactie kan behelzen het nemen van disciplinaire maatregelen tegen een betrokken ambtenaar. Zij dient in ieder geval te behelzen het nemen van maatregelen die herhaling voorkomen. Tenslotte dienen de nadelige gevolgen van het strafbare feit voor betrokkenen zo veel mogelijk te worden weggenomen. Het Openbaar Ministerie kan bij het totstandkomen van dergelijke correcties een belangrijke rol vervullen. Het kan mij van door de Staat gepleegde strafbare feiten op de hoogte brengen, indien de ernst van het feit daartoe aanleiding geeft. Ik zal in dergelijke gevallen vervolgens de ambtgenoot inlichten onder wiens verantwoordelijkheid het strafbare feit is begaan, alsmede de ambtgenoot onder wiens competentie de overtreden regeling ressorteert, met het oog op het informeren van de Tweede Kamer. Die informatieverstrekking vindt plaats door de ambtgenoot onder wiens verantwoordelijkheid het strafbare feit is begaan.

Deze bestuurlijke reactie past in de gedachtegang, neergelegd in de nota Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen (Kamerstukken 1996–1997, 25 294, nr. 2). In deze nota is het belang van een goede politieke en bestuurlijke controle op overheidshandelen vooropgesteld. Reeds het stellen van vragen in het parlement vormt een effectief middel tot correctie van onwettig overheidsoptreden, zo is gesteld. Graag sluit ik mij daar bij aan.

Strafrechtstoepassing ten aanzien van handelen in ambtelijke sferen zal zich mijns inziens vooral dienen te richten op strafbare feiten die in het maatschappelijk verkeer niet aan de Staat worden toegerekend. Dat zijn in het algemeen gesproken de ernstiger strafbare feiten; bij deze feiten zal de betrokkenheid van natuurlijke personen gewoonlijk domineren. Dat spoort met de omstandigheid dat de zwaardere straffen, vrijheidsstraffen, niet aan rechtspersonen kunnen worden opgelegd.

Daarbij wijs ik er nog op dat de artikelen 355 en 356 Wetboek van Strafrecht specifieke strafbaarstellingen bevatten ten aanzien van ministers die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van inwendig bestuur van de staat, voorzover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun ministeriële departementen behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen. Deze artikelen geven aan dat de minister een speciale verantwoordelijkheid heeft voor het naleven van de wet binnen zijn ministerie. Uit artikel 483 Wetboek van Strafvordering volgt dat het formele kader waarbinnen deze aansprakelijkheid functioneert wordt gevormd door de artikelen 4–19 van de Wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen. Uit die artikelen volgt dat de Tweede Kamer bij het effectueren van de genoemde aansprakelijkheid een belangrijke taak heeft. Ook deze vaststelling ondersteunt het ingenomen standpunt ter zake van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat.

Ik hoop U, daartoe gemachtigd door de ministerraad, met het voorgaande voldoende te hebben voorgelicht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals